

Polityka publiczna wobec starzenia się ludności: Przegląd pojęć i podejść teoretycznych

Klimczuk, Andrzej

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Klimczuk, A. (2018). Polityka publiczna wobec starzenia się ludności: Przegląd pojęć i podejść teoretycznych. *Studia z Polityki Publicznej / Public Policy Studies*, 5(4), 67-94. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-70979-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Polityka publiczna wobec starzenia się ludności. Przegląd pojęć i podejść teoretycznych

Streszczenie

Artykuł ma na celu przybliżenie różnych podejść do analizy polityki publicznej dotyczącej starzenia się ludności. Opracowanie zawiera krótkie opisy wybranych teorii formułowania i wdrażania odpowiedzi na wyzwania związane z kwestiami i problemami istotnymi dla osób starszych i starzejących się. Omawia wybrane pojęcia, m.in. upolitycznienie starzenia się, polityka publiczna wobec starzenia się ludności i polityka starzenia się. W dalszej części pracy podjęto próbę omówienia ram etapów cyklu projektowania i współprojektowania polityki publicznej i wybrane teorie polityki publicznej wobec starzenia się ludności w podziale na podejścia dedukcyjne i indukcyjne oraz w podziale na poziomy analizy systemu społecznego (mikro, mezo i makro). W podsumowaniu przybliżono propozycje dalszych kierunków badań.

Słowa kluczowe: cykl projektowania i współprojektowania polityki, polityka publiczna wobec starzenia się, polityka senioralna, polityka starzenia się, polityka wobec ludzi starszych, polityka wobec starości, programowanie polityki, upolitycznienie starzenia się

Public policy on ageing: a review of the concepts and theoretical approaches

Abstract

This paper aims to present different approaches to the analysis of public policies on ageing. The study contains short descriptions of selected theories on formulating and implementing responses to challenges related to the issues and problems relevant to older people and ageing people. The paper discusses selected concepts such as politicization

¹ Niezależny badacz i ekspert.

of ageing, public policy on ageing and the politics of ageing. In the further part of the work, an attempt was made to discuss the framework of the stages of the public policy design cycle and codesign as well as selected public policy theories associated with the population ageing that were divided into deductive and inductive approaches and broken down into levels of social system analysis (micro, meso and macro). The summary presents proposals for further research directions.

Keywords: ageing policy, policy design and codesign cycle, policy on old age, policy on older people, policymaking, policy programming, politicization of ageing, politics of ageing, senior policy

Celem artykułu jest omówienie wybranych pojęć i ujęć teoretycznych dotyczących polityki publicznej wobec starzenia się ludności. Tym samym praca ta ma stanowić przyczynek do toczącej się w polskiej literaturze naukowej debaty dotyczącej doprecyzowania zakresu pojęciowego tej polityki publicznej. Zasadne jest tu zwrócenie uwagi na powiązanie wyzwania demograficznego, jakim jest starzenie się populacji, z terminologią i ujęciami teoretycznymi wykorzystywanymi w obszarze nauk o polityce publicznej. W pierwszej części tekstu podjęto próbę przybliżenia podstawowych pojęć, takich jak m.in. upolitycznienie starzenia się, polityka publiczna wobec starzenia się ludności i polityka starzenia się. Druga część obejmuje dyskusję nad możliwością modyfikacji klasycznych ram etapów cyklu projektowania polityki publicznej (*policy design cycle*) celem dostosowania ich do potrzeb współprojektowania (*codesign*) związanych ze starzeniem się populacji. W dalszych sekcjach artykułu pokrótce przedstawiono wybrane teorie polityki publicznej, które mogą być wykorzystywane do analiz problemów i kwestii dotyczących osób starszych i starzejących się. Omówiono dedukcyjne i indukcyjne podejścia teoretyczne w podziale na poziomy analizy systemu społecznego (mikro, mezo i makro). W końcowej części artykułu wskazano sugestie odnośnie do możliwych kierunków dalszych badań.

Upolitycznienie starzenia się, polityka publiczna wobec starzenia się ludności i polityka starzenia się. Próba przybliżenia podstawowych pojęć

Propozycje definiowania i doprecyzowania podstawowych pojęć związanych z programowaniem strategicznym interwencji i działań publicznych wobec starzenia się ludności spotykały się w Polsce z zainteresowaniem w szczególności specjalistów

z zakresu polityki społecznej. W polskiej literaturze przedmiotu podejmowano już częściowe próby konceptualizacji i operacjonalizacji kluczowych pojęć w tym obszarze, głównie w powiązaniu z polityką społeczną. Zwracano także uwagę na różne aspekty zapotrzebowania na koordynację działań, integrację usług publicznych świadczonych przez podmioty z różnych sektorów oraz opracowanie i wdrażanie dokumentów strategicznych (planów, programów i strategii) przez rząd, władze regionalne i lokalne oraz stosowne organy (Szatur-Jaworska, 2006; Szatur-Jaworska, 2016b; Błędowski, 2012: 205; Błędowski, 2002; Woźniak, 2016; Klimczuk, 2013a; Klimczuk, 2015b). W tym miejscu można zaryzykować twierdzenie, że do tej pory stosunkowo niewiele miejsca poświęcano jednak dylematom związanym z tłumaczeniem pojęć z literatury zagranicznej – zwłaszcza z szeroko stosowanych źródeł anglojęzycznych. W rezultacie np. koncepcja „aktywnego starzenia się” (*active ageing*) była tłumaczona jako „aktywność osób starszych”, co zawężało jej znaczenie, lub była uznawana za zwrot uzupełniający bądź konkurencyjny dla określeń „polityka wobec starości” i „wobec ludzi starych” (MPiPS, 2012).

Warto przypomnieć, że szeroko rozumiane w j. polskim słowo „polityka” odnosi się w j. angielskim do przynajmniej trzech różnych, lecz powiązanych ze sobą zagadnień (Vowe, 2008): (1) społeczności zorganizowanych politycznie (*polity*; np. miasto, państwo, imperium); (2) teorii i praktyki rywalizacji o władzę, działalności partii politycznych i polityków jako członków tych społeczności i systemów politycznych (*politics*); (3) planowania i organizowania władzy oraz podejmowania decyzji w poszczególnych obszarach życia publicznego, jak np. gospodarka, edukacja, sprawy społeczne czy przestrzeń i środowisko (*policy*).

W niniejszym opracowaniu proponuje się ponadto w szczególności omówienie trzech zwrotów stosowanych w anglojęzycznych debatach i studiach dotyczących formułowania odpowiedzi na wyzwania starzenia się ludności: (1) upolitycznienie starzenia się (*politicization of ageing*), (2) polityka publiczna wobec starzenia się ludności (*ageing policy*; *public policy on ageing*) oraz (3) polityka starzenia się (*politics of ageing*). W pierwszym przypadku ważne jest zwrócenie uwagi na fakt, że nie wszystkie kwestie istotne dla obywateli stają się problemami społecznymi, politycznymi lub gospodarczymi. Problemy osobiste doświadczane przez jednostki nie są tym samym, co kwestie społeczne, które dotyczą dużej liczby osób i które wymagają reakcji ze strony rządu bądź samorządów. Czasami proces dostrzegania problemów nazywa się „upolitycznieniem” (lub „polityzacją”). Pojęcie to odnosi się do zmiany problemu w kwestię polityczną, która wówczas zostaje włączona do systemu politycznego, staje się przedmiotem debaty politycznej, ma regularne i aktywne zainteresowanie decydentów, mediów i opinii publicznej oraz jest uważana za wymagającą interwencji zorganizowanej w postaci polityki publicznej (Karwat, 2010; Henslin, 2011: 8–14).

W odniesieniu do planowania działań wobec starzejącej się populacji stosuje się przynajmniej trzy pojęcia: polityki wobec starości (*policy on old age; old age policy*), polityki wobec ludzi starych (*policy on older people*) oraz polityki wobec starzenia się (Szatur-Jaworska, 2006: 291; Rysz-Kowalczyk, Szatur-Jaworska, 2004; Błędowski, 2012: 205). Pierwszy zwrot to ujęcie przedmiotowe, odpowiedzi na jedną z faz w cyklu życia i działania długookresowe; drugie określenie dotyczy ujęcia podmiotowego, potrzeb zbiorowości i działań krótkookresowych; trzecie zaś odnosi się do systemu działań rozwiązujących lub ograniczających problemy związane ze wzrostem w społeczeństwie odsetka ludzi starych. W praktyce wymienione trzy aspekty polityki społecznej powinny być prowadzone łącznie i w wielu szczegółowych dziedzinach jako część szerszej rozumianej polityki publicznej wobec starzenia się ludności (Szatur-Jaworska, 2006: 293–294; Szatur-Jaworska, 2016a, 2016b).

Tę politykę publiczną (*ageing policy; public policy on ageing*) można uznać za ujęcie szersze, rozumiane jako zestaw systematycznych działań i instrumentów formułowanych w odpowiedzi na wyzwania starzejącego się społeczeństwa, które obejmują takie dziedziny, jak m.in. polityka gospodarcza, polityka technologiczna i innowacyjna, polityka zdrowotna, polityka mieszkaniowa, polityka kulturalna i polityka społeczna (Ervik, Lindén, 2013: 9). Należy przy tym podkreślić, że polityka publiczna wobec starzenia się ludności nie jest równoznaczna z polityką ludnościową, która ma na celu modyfikację i poprawę przebiegu krajowych tendencji demograficznych, np. rozpatrywanie starzenia się wraz z procesami w zakresie płodności i migracji (Rowland, 2012: 185, 202–204).

Konsekwencje procesu starzenia się ludności są ważne w różnych obszarach, zatem ta polityka publiczna nie ogranicza się do jednego obszaru, np. polityki społecznej czy polityki zdrowotnej i skupia się na włączaniu starzenia się (*mainstreaming ageing*) w różne strategie na wszystkich poziomach systemu społecznego (UNECE, 2009). Polityka publiczna wobec starzenia się ludności jest zatem polityką horyzontalną; w związku z tym nie dotyczy tylko jednego wybranego ministerstwa lub departamentu rządowego. Ta polityka publiczna charakteryzuje się także podejściem do zarządzania, które obejmuje różne formalne lub nieformalne organizacje i techniki koordynacji na poszczególnych poziomach społeczeństwa. Jako polityka wielopoziomowa obejmuje cele, działania i podmioty o różnym zasięgu (międzynarodowe, krajowe, regionalne i lokalne). Będąc jednocześnie polityką wielosektorową w cyklu tworzenia – m.in. projektowania, wdrażania i ewaluacji – powinna zaś uwzględniać działania podmiotów sektora publicznego (państwowego, rządowo-samorządowego), komercyjnego (firmy prywatne, w tym np. otwarte fundusze emerytalne, niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej), pozarządowego (stowarzyszenia, fundacje; dalej: NGO od ang. *non-governmental organizations*) i nieformalnego (rodziny, pomoc wzajemna

w społecznościach lokalnych) (Błędowski, 2002: 36–43, 178–188; Klimczuk, 2015a: 61–72; Wacker, Roberto, 2014: 17–22; Spicker, 2008: 17–26, 135–145). W literaturze przedmiotu wskazuje się też na przynajmniej trzy zasady (subsydiarności, kompleksowości oceny potrzeb i lokalności), które są istotne dla efektywności tej polityki publicznej i którymi powinny się kierować jej podmioty (Błędowski, 2002: 176–177; Klimczuk, 2015c: 582–583; Klimczuk, 2017: 191–206).

Czasami polityka publiczna wobec starzenia się ludności określana jest także „polityką senioralną” (*senior policy; senioral policy; seniority policy*). Takie pojęcie zaproponowano w 2013 r. w Założeniach Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020, w których politykę senioralną zdefiniowano jako „ogół celowych działań organów administracji publicznej wszystkich szczebli oraz innych organizacji i instytucji, które realizują zadania i inicjatywy kształtujące warunki godnego i zdrowego starzenia się” (MPiPS, 2013: 4). Jako pięć obszarów wymagających interwencji tej polityki wskazano: zdrowie i samodzielność; aktywność zawodową osób 50+; aktywność edukacyjną, społeczną i kulturalną osób starszych; srebrną gospodarkę; relacje międzypokoleniowe. Pojęcie to można uznać za łączące cechy wcześniej omówionych i dłużej funkcjonujących pojęć polityki społecznej wobec ludzi starych i starości. Przy czym żywa jest także dyskusja co do niespójności zaproponowanego przez rząd pojęcia ze zwrotami o dłuższej tradycji (Szatur-Jaworska, 2016a; Trafiałek, 2016: 196–200).

Wreszcie w literaturze angielskiej obecne są również określenia takie jak „polityka starzenia się” i „polityka starości” (*politics of ageing; politics of old age*). Pojęcia te nie dotyczą treści polityki publicznej (np. programów), lecz analiz procesów, w których grupy interesów współpracują i konkurują ze sobą, co prowadzi do podziału zasobów w podziale na grupy wiekowe, takie jak np. dzieci, młodzież, dorośli i ludzie starzy (Kelly, Marshall, 2007: 370). Polityka ta jest społecznie konstruowana przez osoby starsze i inne podmioty polityczne, które mają własne cele. Przykładem sporu z zakresu polityki starzenia się są debaty dotyczące doboru określeń językowych (mogących oddziaływać na upowszechnianie dyskryminacji ze względu na wiek; *ageism, age discrimination*) oraz ich operacjonalizacji. Przykładowo termin „osoby starsze” – używany w odniesieniu do tych, którzy osiągnęli „starość” – zgodnie z kryteriami Światowej Organizacji Zdrowia dotyczy osób powyżej 60. lub 65. roku życia w krajach Globalnej Północy oraz powyżej 50. roku życia w krajach Globalnego Południa (WHO, 2004: 42; WHO, 2014). Niemniej w literaturze i w praktyce funkcjonują także inne kryteria starości, które są przedmiotem nieustannych sporów (np. odmienne określenia wieku socjalnego, w tym emerytalnego, wieku społecznego odnoszącego się np. do odgrywania ról społecznych przez jednostki w rodzinach oraz wieku ekonomicznego dotyczącego

miejsca jednostek w podziale pracy). Dla uproszczenia w tym artykule termin „osoby starsze” jest stosowany zamiennie z określeniami takimi jak „starsi dorośli”, „ludzie starzy” i „seniorzy”.

Przechodząc do dyskusji nad teoriami polityki publicznej wobec starzenia się ludności, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na różnorodność idei i koncepcji tej polityki publicznej (*policy concepts; policy ideas*), które mogą być rozpatrywane zarówno jako polityka opisowa/deskryptywna, jak i polityka programowa/normatywna. W pierwszym ujęciu polityka stanowi modele opisowe, teorie, a nawet paradygmaty. W drugim podejściu polityka publiczna wobec starzenia się ludności stanowi modele normatywne lub programowe, które są powiązane z działalnością decydentów i praktyków. Idee polityczne, będąc częścią dyskursu publicznego i naukowego, obejmują odmienne założenia, które różnią się co do diagnozowanych dziedzin, problemów, aktorów, instrumentów i stylów wdrażania rozwiązań problemów (Ervik, Lindén, 2013: 9). Ponadto różne podmioty międzynarodowe i krajowe konkurują o promowanie i wdrażanie swoich pomysłów. Idee te różnią się także pod względem zakresu i inkluzywności. W niektórych krajach i regionach polityka publiczna wobec starzenia się ludności może mieć funkcje horyzontalne i oddziaływać na inne dziedziny (gdy np. koncentruje się na polityce naukowej i technologicznej), podczas gdy w innych będzie ograniczona do wybranych i bardziej tradycyjnie odnoszonych do starzenia się dziedzin (jak np. polityka społeczna i polityka emerytalna).

Przykładowe idee polityki publicznej konkurujące w dyskursie dotyczącym omawianego obszaru przybliżono w tabeli 1. Ze względu na ograniczenia objętości tego artykułu pomija się tu szczegółowe omówienie wskazanych koncepcji. Wystarczy zaznaczyć, że: (1) idee te z pewnością nie mogą być traktowane jako synonimy – przykładem takiej błędnej interpretacji jest niekiedy zamienne stosowanie zwrotów „aktywne starzenie się” i „zdrowe starzenie się”, które powstały w odmiennym kontekście i implikują różne cele i przebieg interwencji publicznych; oraz (2) wdrażanie tych idei wiąże się z odmiennymi inwestycjami i nakładami (*inputs*) oraz wynikami/rezultatami (*outcomes*, w tym *outputs* – produkty, rzeczywiście zrealizowane świadczenia i usługi widoczne w perspektywie krótkoterminowej oraz *impact* – wpływy, oddziaływania i skutki długoterminowe). Przykładowo, podczas gdy „produktywne starzenie się” kładzie nacisk na wydłużanie aktywności na rynku pracy i podnoszenie wieku emerytalnego, to idea „starzenia się w dobrym zdrowiu” koncentruje się głównie na wspieraniu zdrowego stylu życia i ograniczaniu kosztów związanych z rozbudową systemów opieki długoterminowej (szersza analiza historii i porównanie poszczególnych idei, zob. Klimczuk, 2017: 55–102).

Tabela 1. Rodzaje i cechy idei/koncepcji polityki publicznej wobec starzenia się ludności

Idea/koncepcja polityki publicznej	Główne cechy
Pomyślne starzenie się (<i>successful ageing</i>)	Zwiększenie dobrostanu fizycznego, psychicznego i społecznego; utrzymanie funkcjonowania poznawczego i fizycznego; aktywne zaangażowanie w życie publiczne, podobnie jak w młodości i dorosłości; odrzucanie stereotypów starości
Produktywne starzenie się (<i>productive ageing</i>)	Przyczynianie się do rozwoju społeczeństwa i gospodarki poprzez płatne i nieodpłatne aktywności produkcyjne, które prowadzą do tworzenia towarów lub usług bądź sprzyjają zwiększaniu zdolności do wytwarzania i generowania wartości gospodarczych
Starzenie się w dobrym zdrowiu (<i>healthy ageing</i>)	Promowanie działań, które poprawiają samopoczucie, zdrowie i niezależność z wiekiem; inicjatywy mające na celu poprawę lub utrzymanie normalnego starzenia się, odporności i życia bez chorób
Aktywne starzenie się (<i>active ageing</i>)	Zwiększanie szans w trakcie biegu lub cyklu życia; wspieranie zdrowia, uczestnictwa, bezpieczeństwa i dostępności; wielowymiarowe inicjatywy oparte na prawach człowieka w celu poprawy jakości życia; podkreślanie solidarności międzypokoleniowej
Pozytywne starzenie się (<i>positive ageing</i>)	Promowanie korzyści wynikających ze zróżnicowania wieku; zwalczanie dyskryminacji ze względu na wiek; wspieranie pozytywnego wizerunku starości
Twórcze starzenie się (<i>creative ageing</i>)	Angażowanie w aktywność twórczą; wskazywanie kapitałów osób starszych; łączenie sztuki z uczeniem się przez całe życie, integracją społeczną i rehabilitacją oraz działaniami terapeutycznymi w celu poprawy warunków fizycznych i psychospołecznych, budowania świadomości i promowania doświadczenia seniorów wśród młodszych pokoleń
Starzenie się w miejscu zamieszkania (<i>ageing in place</i>)	Wspieranie możliwie najdłuższego życia osób starszych w ich domach i mieszkaniach; wspieranie niezależności oraz pragnienia i zdolności do pozostania w społeczności lokalnej; świadczenie usług i pomocy w domu; zapobieganie bądź opóźnianie przeprowadzek do domów pomocy społecznej lub placówek opieki długoterminowej
Polityka relacji międzypokoleniowych (<i>intergenerational policy</i>)	Wspieranie sprawiedliwości międzypokoleniowej w ramach działalności podmiotów z różnych sektorów; stymulowanie sprawiedliwości w dystrybucji zasobów między pokoleniami; promowanie integracji wiekowej i „społeczeństwa ponad zróżnicowaniami wiekowymi” (<i>ageless society</i>) poprzez dialog i programy międzypokoleniowe

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. Wybrane teorie do analiz polityki publicznej wobec starzenia się ludności na różnych poziomach systemu społecznego

Mikro	Mezo	Makro
Teorie racjonalnego wyboru (teoria wyboru publicznego) Indywidualizm socjologiczny (ekonomia dobrobytu) Interakcjonizm symboliczny* Teoria aktywności* Teoria wyłączenia* Teoria kontynuacji*	Analiza klasowa (marksizm) Teorie grupowe (pluralizm/korporatyzm) Interakcjonizm symboliczny* Funkcjonalizm* Teoria konfliktu* Teoria wyłączenia* Model stratyfikacji wieku* Teoria subkultury starości* Teoria modernizacji*	Instytucjonalizm zorientowany na aktorów (analiza kosztów transakcyjnych) Neoinstytucjonalizm socjohistoryczny (etatyzm) Funkcjonalizm* Teoria konfliktu* Model stratyfikacji wieku* Teoria modernizacji* Ekonomia polityczna starzenia się* Gerontologia krytyczna*

* Podejścia teoretyczne pominięte w niniejszym artykule (szersze omówienie zob. Klimczuk, 2012: 23–28; Klimczuk, 2017: 35–54).

Źródło: opracowanie własne.

W dalszej części artykułu omówione zostaną przede wszystkim wybrane teorie polityki publicznej wobec starzenia się ludności (tabela 2). Należy pamiętać, że podejścia te są często łączone także z socjologicznymi i gerontologicznymi perspektywami wobec starzenia się ludności, których szczegółowe omówienie wykracza poza ramy niniejszego opracowania (Klimczuk, 2017: 35–54). Jeśli chodzi o socjologiczne perspektywy, to są to głównie klasyczne teorie: funkcjonalizm, teoria konfliktu i interakcjonizm symboliczny. Do tych trzech nurtów nawiązują perspektywy teoretyczne rozwinięte na gruncie gerontologii społecznej. Teorie związane z funkcjonalizmem (określane też jako pierwszej generacji i stanowiące „tezę wyjściową”) obejmują m.in. teorię wyłączenia/wycofania, model stratyfikacji wieku i teorię modernizacji (odpowiednio: *disengagement theory*; *age stratification*; *modernization theory*). Druga generacja teorii gerontologii społecznej wiąże się z symbolicznym interakcjonizmem stanowiąc „antytezę” poprzednich ujęć. Są to m.in. teoria aktywności, teoria kontynuacji i teoria subkultury starości (odpowiednio: *activity theory*; *continuity theory*; *subculture of ageing theory*). Trzecia generacja omawianych teorii nawiązuje do teorii konfliktu, hermeneutyki, fenomenologii, konstruktywizmu, postmodernizmu i analizy kulturowej. Tym samym najnowsze teorie próbują stanowić „syntezę” wcześniejszych podejść. Są to: teoria ekonomii politycznej starzenia się i gerontologia krytyczna (odpowiednio: *political economy of ageing theory*; *critical gerontology*).

Ramy etapów cyklu projektowania i współprojektowania polityki publicznej wobec starzenia się ludności

Pierwszą z wybranych koncepcji, która może być stosowana do interpretacji polityki, programów i strategii proponowanych oraz podejmowanych w odniesieniu do osób starszych i starzejących się, stanowią ramy etapów cyklu polityki publicznej. Przy czym ten klasyczny już model wprowadzony do literatury przez prekursorów naukowego podejścia do polityki publicznej, takich jak m.in. H.D. Lasswell, uchodzi za „typ idealny”, który w czystej postaci nie występuje w rzeczywistości. To stadialne podejście pozwala jednak na analizowanie i porównywanie zjawisk oraz procesów względem ich abstrakcyjnych form (Lasswell, 1956; Howlett i Ramesh, 2003: 13; Klimczuk, 2015c). W tym miejscu należy nadmienić, że ramy te mogą służyć także do analiz faktycznego stanu wdrażania koncepcji i idei polityki publicznej wobec starzenia się ludności (np. polityki aktywnego starzenia się) w poszczególnych fazach cyklu polityki publicznej.

Zwykle pierwszy etap cyklu polityki publicznej jest związany z „ustalaniem agendy” (*agenda-setting*), która jest procesem rozpoznawania problemów przez

organizacje publiczne, komercyjne i NGO. Dochodzi tu do wyboru problemów do porządku działań/agendy, które można i należy rozwiązać. Ten etap zawiera także decyzje etyczne, ponieważ wybór problemów i wyzwań może być różny w zależności od alternatywnych wartości decydentów i może prowadzić do odmiennych wyborów i celów politycznych. Znajdują się tu osądy etyczne w połączeniu z wyborem środków, jakie można zastosować oraz stron zainteresowanych (interesariuszy), których wymagania i cele powinny zostać spełnione. Innymi słowy: ustalanie celów zawsze zawęża interpretację problemów, a niektóre starzejące się grupy interesów mogą zostać pominięte (np. słabo zrzeszeni samotni emeryci lub rolnicy emeryci).

Drugi etap cyklu dotyczy formułowania polityki (*policy formulation*), czyli tworzenia opcji politycznych do wyboru w samym rządzie. W przypadku starzenia się populacji dotyczy on przede wszystkim analizy możliwych rozwiązań problemów społeczno-gospodarczych. Dyskusja ta obejmuje również analizę kosztów i korzyści pod względem zasobów materialnych i niematerialnych. Sam wybór metod analizy, alokacji zasobów, roboczych założeń dotyczących oczekiwanych ustaleń i ich zrozumienia jest także związany z osądami etycznymi.

Podejmowanie decyzji (*decision-making*) jako trzeci etap cyklu odnosi się do operacji, w ramach których rządy decydują się na poszczególne formy działań lub brak interwencji. Rządy wybierają tu między alternatywnymi rozwiązaniami, podejmując pozytywne lub negatywne decyzje lub nie podejmując decyzji. Procedura ta pozwala na wdrażanie polityki publicznej wobec starzenia się ludności jako strategii, programu lub planu, a także na wyjaśnianie celów, działań, stylu polityki i równoważenie sprzecznych celów. Na tym etapie koncepcje polityki publicznej wobec starzenia się (np. produktywnie starzenie się), mogą być wykorzystywane do szczegółowego opisu i interpretacji konkretnych danych, dokumentów i interwencji. Po tych czynnościach polityka publiczna jest uważana za akceptowalną, uzasadnioną przez unikanie prawdopodobnych efektów odwrotnych i zachęcanie do osiągania skutków pozytywnych. To, co jest „złe” i „dobre”, zależy tu od kontekstu i celów opracowywanej polityki publicznej. Następnym krokiem jest przyjęcie polityki publicznej w formie prawnej jako programu, schematu, dekretu wykonawczego, zarządzenia lub zestawu zasad bądź zaleceń.

Czwarta faza to wdrażanie polityki (*policy implementation*) i odnosi się do procesu wprowadzania w życie przez rządy przyjętej polityki publicznej. Implementacja może przybrać formę zgodną z przyjętym programem, może być ogólna i dowolnie ustrukturyzowana lub otwarta na poprawianie polityki i elastyczne, nieplanowane działania. Wdrażanie na ogół zawiera sekwencję czynności wykonywanych przez różne podmioty polityki publicznej i interesariuszy. Na tym etapie administracja publiczna i pracownicy służby cywilnej mogą mieć dylematy etyczne związane

z odpowiadaniem na zapytania decydentów i interesariuszy, a także odnośnie do pracy zgodnie z kodeksami zawodowymi. Dylematy mogą pojawiać się np. wtedy, gdy cele polityki publicznej są szerokie, kiedy interesariusze hamują lub zawężają wdrażanie zmian oraz gdy oczekiwania przedstawicieli władz (np. ministrów) są sprzeczne.

Kończową fazą cyklu polityki jest ewaluacja (*evaluation*), która odnosi się do procedur monitorowania rezultatów polityki publicznej przez podmioty publiczne, komercyjne i NGO. Wynik oceny może przyczynić się do rekonceptualizacji problemów i rozwiązań podjętych przez daną politykę publiczną, np. celem zmiany grup docelowych spośród seniorów, zmiany stylu wdrażania polityki lub wyboru innej koncepcji polityki publicznej wobec starzenia się (np. przejście od produktywnego do aktywnego starzenia się bądź próba ich łączenia). Wdrożone rozwiązania są oceniane pod kątem tego, czy osiągnęły oczekiwane cele (np. w postaci zbliżania się do osiągnięcia określonych wcześniej docelowych wskaźników ilościowych lub jakościowych) oraz czy występują skutki nieoczekiwane, takie jak efekty bezpośrednie, pośrednie i indukowane. W praktyce polityka publiczna może nie osiągnąć wszystkich określonych uprzednio celów z powodu np. niejednoznacznych celów, podjęcia niewystarczających działań, nieuwzględnienia konkretnych warunków lokalnych i niewłaściwego doboru wskaźników. Ocena pomaga określić przyczyny, dla których strategie i programy odpowiedziały (lub nie) na potrzeby ich odbiorców oraz wyjaśnić procesy zachodzące podczas interwencji i ich rezultaty. Ten etap może charakteryzować się dylematami etycznymi, jak np. wybór odpowiednich miar, obiektywne podejście do gromadzenia danych i ich interpretacja, formułowanie odpowiedzi interesariuszom i decydowanie o kontynuacji polityki, jej zmianach lub zaprzestaniu jej realizowania.

Model cyklu polityki publicznej pozwala na identyfikację odmiennych wariantów podejmowania decyzji, norm i wartości w powiązaniu z opinią publiczną na temat starzenia się populacji, osób starszych i starości. Studiowanie odmiennych modeli polityki publicznej wobec starzenia się pozwala również na doskonalenie działań organizacji i opracowywanie nowych koncepcji politycznych (np. wyłaniający się dyskurs o „srebrnej gospodarce” (*silver economy*); Klimczuk, 2013b; 2016). Ponadto trzy pierwsze etapy cyklu mogą być postrzegane jako obszary zdominowane przez decydentów politycznych, podczas gdy wdrażanie i ocena polityki publicznej mogą być uznawane za obszary zarządzania i organizacji lub, innymi słowy, aktywności menedżerów publicznych, projektantów, ekspertów i innych praktyków.

W odniesieniu do koncepcji analizowanych przez P. Spickera możemy wskazać na co najmniej sześć problemów związanych z cyklem polityki publicznej, które są ważne z punktu widzenia decydentów i menedżerów publicznych. Pierwszą kwestią jest to, że planowanie świadczeń i usług w takim cyklu powinno być procesem

„przyrostowym/inkrementalnym” lub „racjonalno-kompleksowym” (Spicker, 2014b: 179–181). Ostateczne rezultaty polityki publicznej zależą zatem od przebiegu wcześniejszych etapów oraz ich logicznej i całościowej integracji.

Drugim problemem jest to, że świadczenia i usługi muszą być ukierunkowane i rozdyskrebowane wśród wybranych grup klientów, użytkowników lub interesariuszy (Spicker, 2014a: 66–67). Dobór grup docelowych zawsze oznacza pominięcie niektórych grup z określonych powodów, które zostają mniej lub bardziej wyraźnie wyrażone. Ponadto samo ukierunkowanie działań jest obarczone problemami, które mogą ograniczać ich efektywność. Są to np. efekt „biegu jałowego” lub zdarzenia niezależnego (*deadweight* – sytuacja ludzi nie ulega zmianie), skutki uboczne (*spillovers* – wsparcie otrzymują ci, którzy niekoniecznie go potrzebują) oraz niski poziom absorpcji (*low take-up* – gdy dostęp do grup docelowych jest zbyt trudny).

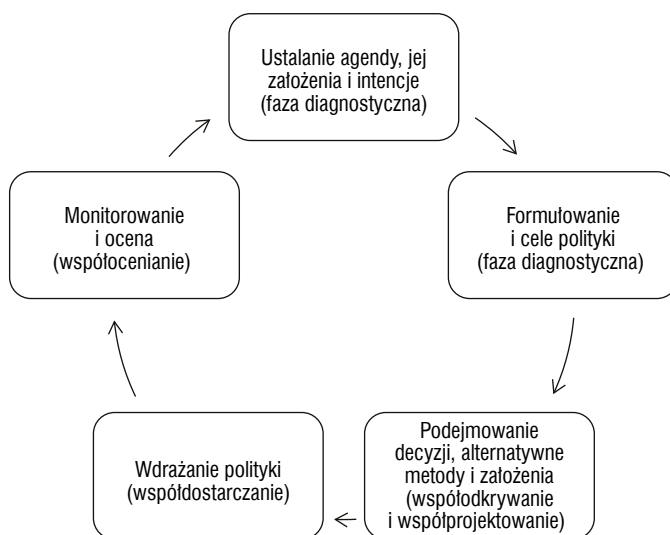
Trzecim problemem związanym z pomyślnym wykorzystaniem cyklu polityki publicznej w praktyce jest racjonowanie. Popyt i podaż świadczeń i usług dostarczanych przez służby publiczne nie są regulowane przez mechanizm cen (Spicker, 2014a: 68–71, 76–78). Racjonowanie jest zatem konieczne, aby z jednej strony ograniczyć podaż, np. poprzez odmowę (zasady kwalifikowalności lub losowanie), opóźnianie (listy oczekujących), filtrowanie i „uginanie” (np. skierowania medyczne) lub „rozcieńczanie” (celowe dostarczanie mniejszej liczby świadczeń i usług, niż są potrzebne). Z drugiej strony popyt może być modyfikowany przez kryteria kwalifikujące, opłaty (w tym np. nawet minimalna współpłatność za wizyty czy badania) oraz odstraszenie lub zniechęcanie.

Czwartym zagadnieniem, które powinni wziąć pod uwagę decydenci i menedżerowie publiczni, jest dyskrekcja (Spicker, 2014a: 74–75). Usługi świadczone przez ekspertów, takich jak lekarze, mogą się opierać na ich własnych zasadach, metodach i kodeksach, regułach promowanych przez menedżerów lub na wartościach „biurokracji poziomu ulicy” (*street-level bureaucracy*) – np. trenerzy kursów kształcenia ustawicznego, pracownicy społeczni, obsługa w urzędach pracy, formalni opiekunowie.

Piąty problem to wzmocnienie (*empowerment*) pozycji użytkowników (Spicker, 2014a: 95–96). Świadczenia i usługi zaplanowane w cyklu polityki publicznej mają różny zakres zwiększania zdolności i możliwości jednostek oraz społeczności. Innymi słowy: proces formułowania i wdrażania polityki publicznej w różnym stopniu może się opierać na koprodukcji (*coproduction*) z beneficjentami ostatecznymi. Pozytywne skutki dla uczestników lub użytkowników programów i projektów publicznych zależą również od cech tych schematów, jak np. rozliczalność (*accountability*), dostępność, informacja publiczna, wybór i możliwość dochodzenia odszkodowania lub reklamacji.

Ostatnim problematycznym zagadnieniem jest ocena polityki publicznej (Spicker, 2014a: 62–63). Trzy najczęściej stosowane kryteria ewaluacji to: skuteczność, efektywność i sprawiedliwość. Skuteczność odnosi się do osiągnięcia zaplanowanych celów polityki publicznej. Efektywność można rozumieć jako generowanie świadczeń i usług po najniższych możliwych kosztach. Wreszcie kryterium sprawiedliwości dotyczy dostarczania świadczeń lub usług wszystkim zainteresowanym spośród grupy docelowej na podstawie tych samych zasad. Przykłady obejmują tu niedyskryminację i podobieństwo skutków dla odbiorców lub zakres zastosowania.

Ramy etapów cyklu polityki publicznej mogą być również wykorzystywane do pragmatycznej interpretacji procesu tworzenia polityki jako otwartych, włączających i twórczych zadań na rzecz rozwiązywania problemów (OECD, 2009). Wówczas poszczególne fazy tego modelu można także oglądać z perspektywy użytkowników/odbiorców świadczeń i usług (rysunek 1). Cykl projektowania polityki publicznej może być zatem interpretowany także jako konfiguracja aktywności z zakresu współprojektowania (*codesing*), ukierunkowanych na ustanowienie rozwiązań i odpowiedzi na wyzwania wraz ze starszymi i starzejącymi się obywatelami, zgodnie z metodologią projektowania zorientowanego na użytkownika (*user-centered design*).



Rysunek 1. Etapy cyklu projektowania i współprojektowania polityki publicznej

Źródło: opracowanie własne.

A. Siodmok (2014: 192–194) wyróżnia trzy rodzaje innowacji, które mogą charakteryzować „politykę publiczną skoncentrowaną na ludziach” (*people-centered policy*). Na jednym końcu kontinuum znajdują się profesjonalne innowacje (*pro-design*

– podejście odgórne) skoncentrowane na kapitale ekonomicznym i scentralizowanych rozwiązaniach tworzonych „dla ludzi”. Na drugim końcu są zaś innowacje użytkowników (*social design*, wzornictwo społeczne – podejście oddolne), które podkreśla wykorzystanie kapitału społecznego i innowacji społecznych jako rozwiązań stworzonych „przez ludzi dla ludzi” (*peer-to-peer*).

Pomiędzy tymi dwoma typami znajduje się innowacja oparta na współpracy (*collaborative innovation*), określana też jako współprojektowanie (*codesign*), współkreacja (*cocreation*) i koprodukcja (*coproduction*). Taki rodzaj podejścia do innowacji równoważy wykorzystanie kapitału ekonomicznego i kapitału społecznego oraz skupia się na wspólnym rozwiązywaniu problemów. W konsekwencji ten trzeci rodzaj innowacji w rozwoju polityki publicznej ma na celu współprojektowanie i współdostarczanie nowych rozwiązań przez profesjonalistów „z” obywatelami/ użytkownikami i różnymi interesariuszami. W przypadku polityki publicznej wobec starzenia się ludności istotne jest w szczególności zaangażowanie osób starszych zarówno żyjących niezależnie, jak i w otoczeniu instytucjonalnym oraz przedsiębiorstw (zarówno komercyjnych, jak i społecznych) i NGO działających w obszarach związanych ze starzeniem się. W związku z tym współprojektowanie odgrywa istotną rolę w łączeniu działań podmiotów sektorów publicznego, komercyjnego, NGO i nieformalnego (realizacji założeń o mieszanej gospodarce dobrobytu lub polityce wielosektorowej) oraz w rozwoju nowych odpowiedzi na złożone wyzwania związane ze starzeniem się populacji.

Według Siodmok (2014: 194–197) cykl innowacji opartej na współpracy obejmuje cztery etapy: fazę diagnostyczną, współodkrywanie, współprojektowanie i współdostarczanie. Możemy również dodać końcowy etap – współoceniań – obejmujący współmonitoring i współewaluację (rysunek 1). Pierwszy etap koncentruje się na analizie problemu, który wymaga interwencji przez programy i projekty. Diagnozę można przeprowadzić na podstawie przeglądu istniejących modeli polityki, badań i konsultacji z interesariuszami. Możliwe jest tu też wstępne określenie planów i zamówień publicznych do późniejszego doprecyzowania i sformalizowania między partnerami.

Drugi etap, czyli współodkrywanie, koncentruje się na krytycznym docieraniu pomysłów i wymianie spostrzeżeń. Działania mające na celu rozpoznanie potrzeb społeczności obejmują wykorzystanie technik i metod badawczych, takich jak obserwacje, analizy etnograficzne i dzienniki użytkowników. Celem tych czynności jest gromadzenie ukrytej wiedzy i pomysłów, kadrowanie problemów (*framing*), angażowanie nowych podmiotów do wdrażania polityki oraz łączenie różnych umiejętności i zasobów. Na tym etapie można zidentyfikować i upowszechniać dobre praktyki, aby zmienić lub zmodyfikować istniejące modele i programy dostarczania świadczeń i usług, a także zainspirować różne podmioty polityki publicznej na wszystkich jej

szczegółach. Działania w tej fazie są czasami określane też jako współzamawianie usług (*cocommissioning*). Proces ten obejmuje współplanowanie polityki publicznej z wykorzystaniem takich technik, jak np. partycypacja deliberatywna i „planowanie dla rzeczywistości” (*planning for real*); współpriorytetyzacja usług za pomocą narzędzi takich jak budżety indywidualne i partycypacyjne; oraz współfinansowanie usług poprzez np. pozyskiwanie funduszy zewnętrznych (*fundraising*) i wprowadzanie opłat (Bovaird, Loeffler, 2013).

Trzeci etap to współprojektowanie. Decydenci lub menedżerowie publiczni i przedstawiciele interesariuszy wspólnie pracują nad generowaniem nowych pomysłów i rozwiązań z ekspertami, projektantami i facylitatorami. Niektóre pomysły z poprzednich etapów są wykorzystywane, omawiane i przeformułowywane w celu zaproponowania innowacji. W tym okresie opracowywane mogą być też pewne namacalne aspekty (np. wizualizacje przestrzenne i prototypy), które są potencjalnie później komunikowane i dalej prototypowane z potencjalnymi użytkownikami, społecznościami lokalnymi lub grupami docelowymi. Komentarze i opinie zwrotne na temat tych prototypów mogą prowadzić do dalszych ulepszeń nowych rozwiązań, produktów, usług, modeli, programów lub form organizacyjnych. Techniki stosowane na tym etapie zazwyczaj obejmują np. konsultacje społeczne, fora użytkowników i laboratoria projektowania usług (w tym np. zastosowanie metodologii *living labs*).

Czwarty etap to współdostarczanie (współwdrażanie), które koncentruje się na przekazywaniu świadczeń, produktów, usług i programów obywatelom jako użytkownikom. Osiągnięte rezultaty mogą obejmować mniej lub bardziej konkretne plany, usługi, komentarze i zalecenia dotyczące polityki. Na tym etapie użytkownicy i interesariusze są zaangażowani w krótkim, średnim lub długim okresie podczas współzarządzania usługami (poprzez techniki, takie jak np. społeczne fundusze powiernicze i zarządzanie społecznościami lokalnymi) oraz współwykonywania usług (np. przez grupy samopomocy i programy „posiłków na kołach”).

Ostatnim etapem jest współoceniańie. Celem tego etapu jest zidentyfikowanie pozytywnych i negatywnych skutków interwencji, a także nieprzewidzianych efektów zewnętrznych i skutków ubocznych. Pomiar wpływu (*impact assessment*) – np. za pomocą metodologii społecznej stopy zwrotu z inwestycji (SROI; *social return on investment*) – podkreśla zmiany dokonane przez jednostki, grupy docelowe, społeczności i różnych interesariuszy. Najważniejsza jest tu konfrontacja wyników podjętych działań z celami przyjętymi na początku cyklu współprojektowania polityki publicznej. Na tym etapie można sprawdzić różne kryteria, w tym dostęp do usług, szybkość reakcji, przejrzystość i przebieg współpracy. Ta faza opiera się na wykorzystaniu narzędzi, takich jak badania ilościowe i jakościowe, oceny użytkowników dostarczane przez Internet i oceny partycypacyjne.

Podejścia dedukcyjne do analizy polityki publicznej wobec starzenia się ludności

Istnieją różne podejścia pozwalające na zrozumienie polityki publicznej. M. Howlett i M. Ramesh (2003, 20–46) zaproponowali typologię, która dzieli teorie polityki publicznej według trzech kryteriów. W tym artykule zaproponowano krótką interpretację tej typologii i wybranych teorii, które mogą być przydatne w analizach polityki publicznej wobec starzenia się ludności.

Pierwszym kryterium jest metoda budowy teorii, która odnosi się do podziału na teorie dedukcyjne i indukcyjne. Teorie dedukcyjne koncentrują się na zastosowaniu ogólnych założeń, pojęć lub zasad do wybranych zjawisk, takich jak np. szeroko rozumiana zmiana demograficzna. Teorie indukcyjne opierają się na przeciwnym podejściu – konstruują ogólne pojęcia na podstawie obserwacji zjawisk empirycznych i porównują te obserwacje z innymi przypadkami, np. wybranych grup osób starszych lub systemów zabezpieczenia społecznego w różnych krajach. Drugie kryterium w typologii Howletta i Ramesha stanowi poziom analizy, który jest powiązany z rodzajem jednostki analitycznej jako kryterium trzecim. Dwa pierwsze kryteria tworzą zatem typologię podmiotów polityki publicznej na trzech odmiennych poziomach: mikro (np. starsi obywatele, ich rodziny, gospodarstwa domowe i dzielnice), mezo (np. społeczność lokalna, wieś, miasto, organizacje komercyjne i NGO, państwa) oraz makro (społeczeństwo, podmioty międzynarodowe, globalne).

Podsumowując, można powiedzieć, że przedstawiona typologia pozwala na zdefiniowanie co najmniej 18 teorii do analizy polityki publicznej wobec starzenia się ludności, które nie są konkurencyjne, lecz komplementarne. Oczywiście możemy próbować poszukiwać przykładów teorii dla większości konfiguracji zgodnych z tą typologią (Dye, 2008: 11–30; Smith, Larimer, 2009). Ponadto nawiązując do omówionych innowacji opartych na współpracy w polityce publicznej możemy również dodać czwarte kryterium, które może być przedmiotem przyszłych badań. Takim potencjalnym kryterium jest poziom innowacji społecznych. Na poziomie mikro są to innowacje indywidualne i grupowe (np. koprodukcja); na poziomie mezo innowacje organizacyjne (np. wiki-produkcja) oraz w sieciach lub w ruchach społecznych (np. ruch oprogramowania *open source*); a na poziomie makro zmiany systemowe, takie jak np. system mikrofinansowania lub infrastruktura gospodarki społecznej i solidarnej (Nicholls, Murdock, 2012: 7; Klimczuk, 2015b).

Howlett i Ramesh wskazują także na wybór sześciu reprezentatywnych podejść teoretycznych, które wykazują najbardziej charakterystyczne cechy. Wobec tego można podjąć próbę dostosowania ich do zagadnień związanych z polityką publiczną wobec

starzenia się ludności. Pierwsze podejście jest reprezentowane przez teorię wyboru publicznego (dedukcyjne, poziom mikro), która jest odmianą teorii racjonalnego wyboru spopularyzowaną przez uczonych, takich jak laureat Nagrody Nobla, James Buchanan (Howlett, Ramesh, 2003: 22–23). Teoria ta łączy ekonomię neoklasyczną z wyjaśnieniem zachowań politycznych. Zakłada się tu, że aktorzy polityczni, tacy jak decydenci i wyborcy, podejmują racjonalne decyzje, które powinny opierać się na kalkulacjach, a ich zachowania mieć na celu maksymalizację użyteczności lub satysfakcji. Interes własny podmiotów politycznych ma wpływ na zachowania wyborcze, relacje między systemami politycznymi i gospodarczymi, zachowania decyzyjne oraz sposób tworzenia struktur i instytucji przez rząd. Przykładowo zgodnie z tym podejściem starsi obywatele powinni wspierać w wyborach te partie, które będą wdrażać programy na rzecz przestrzeni przyjaznych starzeniu się (*age-friendly environments*), zwiększać wydatki na emerytury lub obniżać wiek emerytalny bez względu na negatywne skutki dla sprawiedliwości międzypokoleniowej (Coole, 2011: 41–67).

Z drugiej strony politycy i partie polityczne, którzy chcą zostać wybrani i rządzić, powinni proponować pomysły i działania, które pozwolą im na zdobycie głosów starzejącego się elektoratu. Jednak obietnice te powinny charakteryzować się niskim ryzykiem, być realistyczne i możliwe do zrealizowania (np. podniesienie wieku emerytalnego może prowadzić do utraty wsparcia politycznego, więc wymaga zbilansowania wyborcom skutków postrzeganych jako negatywne lub jako straty). Ponadto decyzje wspomnianych aktorów powinny zwiększać ich dochody, władzę i prestiż (lub szerzej *habitus* i kapitał symboliczny) (Howlett, Ramesh, 2003: 23–26). Wskazane cele podmiotów politycznych mogą stać w sprzeczności z interesami wyborców. Wobec tego zainteresowanie polityką publiczną wobec starzenia się ludności może wynikać z chęci zdobycia poparcia rosnącego elektoratu i może cechować się mniej lub bardziej konkretnymi i realistycznymi propozycjami lub tylko populizmem. Przykładem może być sama obietnica wsparcia rozwoju gminy jako przyjaznej starzeniu się bez faktycznego spełnienia wytycznych Światowej Organizacji Zdrowia w tym zakresie i zewnętrznej kontroli ich wdrażania. Ponadto np. urzędnicy państwowi mogą być również beneficjentami tworzenia nowych agencji publicznych lub organów skupiających się na wsparciu osób starszych – w konsekwencji biurokraci mogą gromadzić nadwyżki społeczne („renty”) celem chronienia ich przed produktywną pracą („efekt gapowicza”).

Teoria wyboru publicznego pokazuje zatem, że racjonalne wybory nie powinny prowadzić do prostego zwiększenia państwowego dostarczania świadczeń i usług, które mogą pociągać za sobą zachowania przeciwne do zamierzonych. Teoria ta sugeruje, że wyzwaniem jest projektowanie instytucji w taki sposób, aby powiększały dobro wspólne. Według tego podejścia, tworząc politykę publiczną wobec starzenia

się ludności, należy brać pod uwagę np. ograniczanie bezpośredniego dostarczania świadczeń i usług przez państwo, zwiększanie zakresu pluralistycznej mieszanej gospodarki dobrobytu (*mixed economy of welfare*) oraz kontraktowanie usług dla osób starszych i starzejących się od podmiotów komercyjnych i NGO (Ozanne, 1997, 233–248). Krytyka teorii wyboru publicznego podkreśla zaś, że zawiera ona bardzo uproszczone założenia dotyczące ludzkiej psychiki i zachowań, ograniczoną zdolność predykcyjną, opiera się głównie na doświadczeniach amerykańskich i ma wyraźne cechy normatywne, ponieważ promuje liberalizm i zarządzanie przez mechanizmy rynkowe.

Drugie podejście do analizy polityki publicznej wobec starzenia się ludności koncentruje się na klasach społecznych; przykładem jest teoria społeczna Karola Marksa (dedukcyjna, poziom mezo) (Howlett i Ramesh, 2003: 26–29). To ujęcie skupia się na zbiorowościach społecznych (klasach), które obejmują grupy ludzi określone w oparciu o wybrane kryteria. Jednostki mogą być świadome swojego członkostwa w tych grupach lub nie. Ludzie mogą również wykorzystywać swoją pozycję klasową, aby poprawić swój status, sytuację materialną lub zrealizować inne interesy. Członkowie danej klasy zwykle charakteryzują się życiem w podobnych warunkach materialnych i gospodarczych. Każde społeczeństwo ma klasę, która posiada władzę (kapitalistów, którzy są właścicielami kapitału, fabryk i infrastruktury) i klasę, która sprzeciwia się rządzącym elitom. Ponadto cechy klas różnią się wraz z upływem czasu ze względu na zmiany technologiczne, które wpływają na stosowane środki produkcji i ich własność, a tym samym na nierówności (w tym np. na wykluczenie/podział cyfrowy i robotyczny). Związek między właścicielami środków produkcji a tymi, którzy muszą dla nich pracować, prowadzi zatem do konfliktów. Te walki klasowe są jeszcze bardziej rozproszone i złożone, jeśli weźmiemy pod uwagę różnorodność współczesnych środków produkcji i form kapitału, np. infrastrukturę i własność związaną z technologiami informacyjnymi i komunikacyjnymi oraz prawami własności intelektualnej.

Analizy polityki publicznej wobec starzenia się ludności z wykorzystaniem podejścia marksistowskiego mogą prowadzić do wniosku, że jakość życia osób starszych z klas wyższych jest stosunkowo dobra. Niemniej reszta, która na poprzednich etapach swojego życia pracowała dla właścicieli środków produkcji, może mieć mniejsze zasoby, być uboga, narażona na marginalizację społeczną lub być określana jako „pokolenie kanapki” (*sandwich generation*), czyli ludzie, którzy świadczą jednocześnie opiekę starszym rodzicom oraz swoimi dorosłym dzieciom lub wnukom. W tym ujęciu polityka publiczna wobec starzenia się ludności w społeczeństwach kapitalistycznych może być tworzona w odpowiedzi na naciski ze strony klasy robotniczej. Jednak ta polityka publiczna odzwierciedla cele klasy kapitalistycznej, która wpływa na funkcjonowanie

państwa za pomocą instrumentów ekonomicznych, aby zwiększyć własne korzyści (osiągnąć „wartość dodatkową”, *surplus value*), np. poprzez utrzymywanie postaw zależności osób starszych od świadczeń i usług publicznych, utrzymywanie negatywnych stereotypów starości, nierówności płci w nieodpłatnej pracy opiekuńczej, ustanawianie wysokich kryteriów dostępu do komercyjnych domów opieki lub usług opieki zdrowotnej (Estes, 2001; Walker, Foster, 2014). Polityka publiczna wobec starzenia się ludności może zatem w mniej lub bardziej planowany sposób prowadzić do wzmocnienia zjawiska „kumulatywnej przewagi lub kumulatywnej niedogodności” (określanego także jako efekt św. Mateusza, zgodnie z którym „bogaci stają się coraz bogatsi, a biedni coraz biedniejsi”), a państwo opiekuńcze może być tu postrzegane jako system wzmacniający stratyfikację i reprodukujący nierówności (Kail, Quada-gno, Keene, 2009: 560).

Krytyka podejścia marksistowskiego pokazuje, że w rzeczywistości trudno jest zebrać dowody, iż polityka publiczna jest tworzona głównie dla celów kapitalistów (np. kto głównie korzysta na wydłużaniu życia zawodowego, inwestycjach w kapitał ludzki lub w programy równowagi między życiem zawodowym a prywatnym?). Ponadto teoria ta nie wyjaśnia polityki publicznej proponowanej i wdrażanej przez opozycję kapitalistów bądź pluralistyczne koalicje różnych partii politycznych, które mogą przedstawiać zróżnicowane cele i instrumenty w ramach polityki publicznej wobec starzenia się powstałej w wyniku trudnego konsensusu. Podejście marksistowskie cechują również ograniczenia w wyjaśnianiu np. sytuacji, w których grupy kapitalistyczne są podzielone lub zmagają się z administracją związaną z osobami starszymi i starzejącymi się bądź z biurokracją w samorządach regionalnych i lokalnych reprezentowaną przez osoby niezwiązane z kapitalistami.

Trzecie podejście (dedukcyjne, poziom makro), które można wykorzystać do analizy polityki publicznej wobec starzenia się ludności, to instytucjonalizm zorientowany na aktorów i wariant tej teorii określany jako analiza kosztów transakcyjnych – opracowane m.in. przez laureatów Nagrody Nobla, Olivera E. Williamsona, Ronalda H. Coase’a, Douglassa C. Northa i Elinor Ostrom (Howlett, Ramesh, 2003: 29–32). Podejście to, biorąc pod uwagę słabości poprzednich, koncentruje się raczej na strukturze niż na jednostkach i zbiorowościach. Struktury są tu rozumiane jako relatywnie trwałe instytucje, tzn. reguły zachowań i interakcji, hierarchie, prawa, polityka publiczna, kody, wartości i normy społeczne, które mogą być formalne (monitorowanie i egzekwowanie przez strony trzecie) lub nieformalne (bez monitorowania i regulowania przez organy zewnętrzne). Przykład mogą stanowić reguły kontaktów międzypokoleniowych, jak również pozycja i świadczenia dla osób starszych, które ewoluowały przez wieki i nadal są odmienne w zależności od cywilizacji i kraju.

Drugie znaczenie instytucji odnosi się w tej teorii do pojęcia organizacji, ale nie są one ze sobą równoznaczne. Organizacje stanowią tu grupy osób o wspólnych celach, które zapewniają strukturę interakcji międzyludzkich jako kombinacje umiejętności, strategii i koordynacji. Tak więc organizacje są agentami zmian instytucjonalnych, które ewoluują, aby zaspokoić potrzeby różnych grup. Przykładowo przejście od XIX-wiecznej opieki szpitalnej dla osób z zaburzeniami psychicznymi do twórczej opieki z wykorzystaniem sztuki i usług na rzecz zdrowia psychicznego świadczonych w społecznościach lokalnych w XX wieku może być postrzegane jako dobry przykład zmiany instytucjonalnej (opisywany przypadek określany jest też jako „deinstytucjonalizacja”). Po trzecie, wąska definicja instytucji odnosi się tu do „instytucji totalnych”, będących takimi formami organizacji, które odpowiadają za podporządkowanie i ograniczenie ludzkich zachowań (np. szpitale psychiatryczne, więzienia, klasztory i domy opieki).

Analiza kosztów transakcyjnych koncentruje się na instytucjach jako rozwiązaniach służących ograniczeniu negatywnych konsekwencji asymetrii informacyjnej, które ograniczają idealną wymianę w społeczeństwach. Projektowanie instytucji może zwiększać lub zmniejszać koszty transakcyjne między osobami fizycznymi, np. dotyczące dostarczania lub otrzymywania usług skierowanych do osób starszych. Instytucje takie jak systemy zabezpieczenia społecznego czy opieki zdrowotnej wpływają na działania ludzi, grup i organizacji poprzez kształtowanie interpretacji problemów, ich rozwiązań, zakresu wyboru tych rozwiązań i ścieżek ich realizacji. Przykładowo polityka publiczna wobec starzenia się po jej sformalizowaniu i zapisie w formie dokumentów strategicznych i powiązanych rozporządzeń czy standardów może być trudna do zmiany pod względem jej kierunku, celów i funduszy poprzez tworzenie dodatkowych przepisów podatkowych lub zasad dotyczących składek ubezpieczeniowych. Innym przykładem mogą być długie negocjacje w sprawie Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) o prawach osób starszych i już przyjętej Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (GAROP, 2018; UNOEWA, 2018; UNCRPD, 2018). Takie międzynarodowe traktaty dotyczące praw człowieka mogą prowadzić do ustanowienia sankcji, np. w przypadku dyskryminacji ze względu na wiek, braku postępowania państw członkowskich zgodnie z ustalonymi mechanizmami rozliczania usług lub niewprowadzania oczekiwanych standardów świadczenia usług.

Analiza kosztów transakcyjnych dowodzi również, że najskuteczniejsze w minimalizacji tych kosztów są idealnie horyzontalne rynki lub hierarchiczne biurokracie (Howlett, Ramesh, 2003: 31–32). Te pierwsze zapewniają komercyjne towary i usługi, które po sprzedaży nie są już dostępne do konsumpcji przez innych. Te drugie zaś nie powinny mieć wpływu na rynki i powinny dostarczać dobra publiczne, które

są nieopłacalne dla biznesu. Krytyka tej teorii pokazuje, że czasami pochodzenie instytucji jest niejasne, a zatem racjonalność i wybór rozwiązań w obszarach takich jak reżim własności, kwoty i podatki także są nietransparentne.

Podejścia indukcyjne do analizy polityki publicznej wobec starzenia się ludności

Czwartym podejściem wybranym do omówienia jest indywidualizm socjologiczny lub ekonomia dobrobytu zapoczątkowana przez Arthura C. Pigou (teoria indukcyjna, poziom mikro) (Howlett, Ramesh, 2003: 33–35). Podstawowym założeniem jest tutaj uznanie, że jednostki poprzez rynki mogą podejmować główne decyzje społeczne. Jednak rynki są tutaj postrzegane jako nie zawsze doskonałe mechanizmy dystrybucji zasobów w celu maksymalizacji indywidualnej użyteczności, np. wysokiej jakości życia w starszym wieku. Co za tym idzie potrzebne są instytucje polityczne do wspierania lub zastępowania rynków w różnych dziedzinach życia społecznego.

Istnieje wiele rodzajów zawodności rynku. Monopol naturalny to sytuacja, w której pewne branże potrzebujące dużego kapitału sprzyjają rozwojowi pojedynczego podmiotu komercyjnego, który zdobywa cały rynek. Przykładowo firmy telekomunikacyjne i transportowe mogą ustanawiać rabaty dla starszych klientów, ale w sytuacji braku konkurencji stosowanie ulg może nie mieć podstaw rynkowych i wymagać interwencji państwa.

Drugim rodzajem niesprawności rynku są niedoskonałe informacje, które ograniczają podejmowanie racjonalnych decyzji przez konsumentów i inwestorów. Bez regulacji prawnych firmy farmaceutyczne mogą nie udostępniać informacji o skutkach ubocznych swoich produktów, a koncerny informatyczne mogą dowolnie przetwarzać dane o zachowaniach użytkowników swoich usług (np. ruchy na telefonie z ekranem dotykowym) i wiązać je z bazami innych firm obejmującymi np. dokumentację bankową i medyczną, co może prowadzić nawet do wczesnego wykrywania symptomów chorób bez wiedzy samych konsumentów. W przypadku towarów dla osób starszych wciąż powszechne są sytuacje, gdy producenci stosują niewielki rozmiar czcionki; wówczas, nawet jeśli informacja jest dostępna, to niektórzy konsumenci mogą nie być w stanie się z nią zapoznać. Trzecim rodzajem zawodności rynku są efekty zewnętrzne, które odnoszą się do przenoszenia kosztów produkcji z producentów na społeczeństwa. Zanieczyszczenie powietrza zmniejsza średnią długość życia, a tym samym obniża poziom zdrowia, podnosi koszty leczenia i opieki zdrowotnej oraz zmniejsza liczbę osób, które osiągną starość.

Czwartym klasycznym przykładem niedoskonałości rynku jest „tragedia wspólnego pastwiska” (*tragedy of the commons*) charakteryzująca się eksploatacją wspólnych zasobów majątkowych, jak np. pastwiska, parki lub lasy, które, jeśli nie są chronione przepisami, mogą ulec wyczerpaniu. „Gospodarka dotacji” (*grant economy*) koordynowana przez różne podmioty państwowe może być czasem postrzegana jako przykład tej zawodności rynku, jeśli konkursy na najlepsze oferty są zbyt restrykcyjne. W takiej sytuacji NGO i podmioty gospodarki społecznej świadczące usługi dla osób starszych mogą marnować swój czas i zasoby podczas ubiegania się o trudno dostępne finansowanie. Z drugiej strony uproszczenie zasad może doprowadzić do szybkiego wyczerpania się funduszy i niezrealizowania rozłożonych w czasie celów programu. Innym przykładem są systemy emerytalne w krajach europejskich, które można uznać za dobra wspólne (Schlett, 2011: 58–72). Wynika to z faktu, że wysokość emerytur zależy od składek wpłacanych na fundusz, a nie od liczby wychowywanych dzieci. W związku z tym dorośli bez dzieci lub mający mniej dzieci niż przeciętnie w danej zbiorowości mogą znajdować się w lepszej pozycji finansowej, ponieważ są w stanie gromadzić więcej oszczędności, a w przyszłości osiągać wyższe wypłaty emerytury. Prywatyzacja systemów emerytalnych może być jednym z rozwiązań dla przezwyciężenia tej zawodności dobra wspólnego. Ostatnią klasyczną egemplifikacją niesprawności rynku jest destrukcyjna konkurencja, która może wywołać negatywne konsekwencje dla pracowników i społeczeństwa, jak np. pogorszenie warunków pracy lub zwalnianie w pierwszej kolejności starszych pracowników, którym nawet pomimo zaangażowania w programy aktywizacyjne może być trudniej znaleźć nową pracę.

Krytycy ekonomii dobrobytu wskazali zaś na liczne niesprawności rządów, tzn. ograniczenia rządów w zakresie uzupełniania niedoskonałości rynku. Pierwszym rodzajem takiej zawodności jest przesunięcie organizacyjne, które może mieć miejsce, gdy administracja zmienia publiczne cele produkcji dóbr lub usług w swoje „prywatne” cele. Niektóre organizacje np. nie wspierają osób starszych w celu rozwiązania ich problemów, ale robią to w celu uzależnienia ich od usług, utrzymania poziomu zatrudnienia personelu, maksymalizacji budżetu lub władzy. Drugim przykładem zawodności rządu jest wzrost kosztów, czyli brak proporcji między ogólnymi przychodami podatkowymi a specyficznymi kosztami programów. Kontrola wydatków jest trudna, jeśli nie ma wyraźnego związku między funduszami i programami. Trzeci przykład to pochodne efekty zewnętrzne. Taka sytuacja zachodzi, gdy państwowa produkcja zastępuje lub wyklucza towary i usługi dostępne na rynku (np. usługi dotyczące ochrony zdrowia).

Ekonomia dobrobytu wspiera założenie, że rządy powinny podejmować najsukceszniejsze interwencje w celu naprawienia niedoskonałości rynku, jeśli powodują one problemy społeczne, a jednocześnie powinny unikać błędów rządowych. W związku

z tym zaleca się przeprowadzanie analiz kosztów i korzyści celem zwiększenia rezultatów przy użyciu możliwie najmniejszej ilości nakładów. Analiza ta prowadzi do oceny wszystkich wariantów i ich skutków pod względem finansowym. Oczywiście analiza ta jest ograniczona faktem, że niektóre dobra i usługi niematerialne nie mają łatwo mierzalnej wartości finansowej. Trudno jest np. obliczyć efekty programów zabezpieczenia społecznego, takie jak poprawa jakości życia osób starszych lub skuteczna promocja i trwałość dialogu społecznego w rezultacie wdrażania programów międzypokoleniowych. Podobne problemy dotyczą pomiaru wpływu innowacji społecznych, programów społecznej odpowiedzialności biznesu i tworzenia wspólnej wartości oraz działań organizacji NGO i podmiotów gospodarki społecznej.

Jednak głównym zarzutem wobec ekonomii dobrobytu jest to, że koncentruje się ona na technicznej stronie formułowania polityki publicznej. Tymczasem wybory dotyczące polityki publicznej mogą być podejmowane na podstawie kalkulacji lub nacisków politycznych. Zatem analiza kosztów i korzyści oraz podobne narzędzia są jedynie możliwymi do użycia opcjami czy etapami cyklu polityki publicznej.

Pięte podejście teoretyczne, które można zastosować w analizie polityki publicznej wobec starzenia się ludności, stanowią teorie grupowe, jak np. „pluralizm” rozwijany głównie w Stanach Zjednoczonych i „korporatyzm”, który został ustanowiony w Europie (teorie indukcyjne, poziom mezo). Pluralizm był w różnym stopniu opisywany w pracach amerykańskiego teoretyka polityki i prezydenta J. Madisona oraz francuskiego polityka i historyka A. de Tocqueville’a, a także przez politologów takich jak A. Bentley, R. Dahl, N. Polsby i D. Truman (Howlett, Ramesh, 2003: 37–43; Sroka et al., 2004). Głównym założeniem tej teorii jest uznanie, że grupy interesów odgrywają kluczową rolę w procesie politycznym, ponieważ reprezentują osoby o podobnych problemach. Grupy te są podzielone na potencjalne (o ukrytych interesach) i zorganizowane (manifestujące swoje interesy). Ponadto grupy są zróżnicowane, pojawiają się swobodnie, nie mają monopolu na reprezentację jednostek i nakładają się na siebie pod względem członkostwa (co jest też określane jako pomostowy kapitał społeczny). Starzejące się grupy interesu np. konkurują ze sobą, chociaż ich członkowie mogą się spotykać i współpracować choćby w lokalnych NGO czy radach seniorów. Takie przenikanie się i współpraca pozwalają sformułować politykę publiczną wobec starzenia się ludności, która godzi interesy różnych osób i grup.

Jednak w podejściu pluralistycznym grupy nie mają takiego samego wpływu na rząd. Model ten charakteryzuje się uproszczonym spojrzeniem na rolę rządu w tworzeniu i rozwoju polityki publicznej. Urzędnicy publiczni są tu czasami postrzegani jako „pas transmisyjny” – rejestrują i realizują żądania grup interesów. Inną słabością tej teorii jest fakt, że nie wyjaśnia ona w pełni motywacji jednostek do dołączania do grup. Tak więc niektórzy ich członkowie mogą być w rzeczywistości

„gapowiczami”, którzy tylko czekają na korzyści płynące z działań podejmowanych przez innych. Podejście pluralistyczne nie obejmuje również międzynarodowego poziomu gospodarki i ustanawiania polityki publicznej, co jest np. istotne w przypadku standaryzacji zasad, instrumentów i wskaźników polityki publicznej wobec starzenia się ludności. Teoria pluralizmu jest mniej przydatna poza Stanami Zjednoczonymi, ponieważ część państw, jak np. Wielka Brytania czy Japonia, nie charakteryzuje się instytucjami parlamentarnymi z otwartym dostępem dla grup interesu.

W Europie nurt teorii grupowych odnosi się do „korporatyzmu” opisanego m.in. przez P. Schmittera. Według tego podejścia niektóre grupy zostały ustanowione jako stowarzyszenia między państwem a rodziną już nawet w okresie średniowiecza – są to np. tradycje samorządu gospodarczego rzemiosła, organizacje handlowe lub Kościoły. Grupy te ewoluowały przez wieki w różnych formach, aby chronić interesy swoich członków, w tym, by stawiać opór wobec kontroli ze strony państwa. Korporatyzm, w przeciwieństwie do pluralizmu, ogranicza rolę państwa w uznawaniu interesów i relacji między grupami. Interakcja między państwem a grupami interesów jest jednak zinstytucjonalizowana i mediowana przez państwo. Formułowanie i treść polityki publicznej wobec starzenia się ludności mogą przybrać np. formę negocjacji lub przetargu między państwem a ograniczoną liczbą stowarzyszeń przedsiębiorców, związków zawodowych i NGO. Jednak w Europie teoria ta nie wyjaśnia całego cyklu polityki publicznej, interesów państwa oraz nie daje odpowiedzi na pytanie, dlaczego państwo uznaje interesy korporacyjne jedynie niektórych grup, a innych nie.

Szóste wyróżnione podejście do polityki publicznej reprezentuje neoinstytucjonalizm socjohistoryczny, zwany inaczej etatyzmem, którego pionierami byli tacy uczeni jak Max Weber i Otto Hintze (ujęcie indukcyjne, poziom makro) (Howlett, Ramesh, 2003: 43–46). W przeciwieństwie do teorii grupowych podejście to jest zorientowane na struktury i instytucje polityczne, zwłaszcza na państwo, które jest kluczowym podmiotem w rozwoju polityki publicznej i podmiotów posiadających monopol na wykorzystywanie siły czy przemocy do kształtowania stosunków społecznych oraz innych instytucji.

Neoinstytucjonalizm koncentruje się na badaniach wpływu dużych struktur na jednostki i odwrotnie. Zgodnie z neoinstytucjonalizmem zachowania jednostek i organizacji są „osadzone/zakorzenione” w historii i kontekście społecznym. W kontekście starzenia się społeczeństwa zmiany w prawodawstwie mogą mieć wpływ nie tylko na pokolenia żyjące w trakcie ustanawiania prawa (w ich biegu życia, biografii), ale również w perspektywie długoterminowej na powtarzalność zjawisk i ryzyka społecznego wśród przyszłych pokoleń (w cyklu życia przekraczającym jednostkowe biografie). Ponadto instytucje gospodarcze, polityczne i społeczne jako emanacje długich procesów historycznych mają wpływ m.in. na kształt polityki publicznej

wobec starzenia się ludności, postawy i zachowania polityczne związane ze starzeniem się i osobami starszymi, organizację odpowiedniej administracji i agencji rządowych, dostępne instrumenty polityki publicznej oraz na kalkulacje jednostek i grup poprzez ograniczanie przyszłych wyborów (efekt „zależności od ścieżki rozwoju”, *path dependency*).

Neoinstytucjonalizm, w przeciwieństwie do instytucjonalizmu zorientowanego na aktorów, nie redukuje instytucji do norm czy zasad, do poziomu jednostek (różnych transakcji) i do czegoś, co jest uznawane za oczywiste, ponieważ wyjaśnia pochodzenie instytucji. Podejście etatystyczne zakłada, że państwo tworzy, organizuje i reguluje systemy społeczne. W związku z tym rola innych podmiotów politycznych, takich jak jednostki, grupy lub klasy, może być ograniczona podczas formułowania polityki publicznej wobec starzenia się ludności, tak samo jak ich naciski i propozycje, które mogą być uwzględniane jako dodatkowe opinie. Podejście neoinstytucjonalistyczne można np. stosować do badań porównawczych różnych placówek i usług dla osób starszych (Kumpers, 2005). Etatyzm ma jednak trudności z wyjaśnieniem, dlaczego istnieją wolności i swobody społeczne, dlaczego czasami państwa nie są w stanie egzekwować swojej woli i dlaczego różne państwa reagują na ten sam problem na różne sposoby.

W opracowaniu zwrócono uwagę na konieczność szerszego wykorzystywania w krajowych analizach dotyczących wyzwań związanych ze starzeniem się społeczeństwa przynajmniej trzech pojęć: upolitycznienia starzenia się, polityki publicznej wobec starzenia się ludności oraz polityki starzenia się. Przybliżono także podstawowe rodzaje i cechy idei polityki publicznej dotyczącej starzenia się. Ponadto w artykule przedstawiono ramy etapów cyklu polityki publicznej wraz z powiązаныmi dylematami etycznymi oraz ograniczeniami tej koncepcji. Zwrócono także uwagę na możliwości przeformułowania modelu cyklu polityki publicznej celem włączania osób starszych i starzejących się do współprojektowania polityki publicznej na wszystkich jej etapach. Tym samym próbowano przedstawić interpretację cyklu zgodną z nurtem „polityki publicznej skoncentrowanej na ludziach”. Omówiono także główne założenia i ograniczenia sześciu wybranych teorii polityki publicznej, które mogą być stosowane do analiz związanych z omawianym wyzwaniem demograficznym. Po stronie dedukcyjnych podejść teoretycznych wskazano na teorię wyboru publicznego, analizę klasową oraz instytucjonalizm zorientowany na aktorów. Po stronie podejść indukcyjnych zarysowano zaś indywidualizm socjologiczny, teorie grupowe i neoinstytucjonalizm socjohistoryczny.

Przeprowadzony przegląd pozwala na sformułowanie przynajmniej ośmiu kierunków dalszych badań. Zasadne jest wykorzystanie przedstawionych teorii do analizy i interpretacji krajowych, regionalnych i lokalnych dokumentów strategicznych, które w minionych latach coraz częściej zaczęto ogłaszać i wdrażać w Polsce, a które związane są z osobami starszymi, starością i starzeniem się ludności. Po pierwsze, interesujące może być rozpoznanie, czy strategie, programy i plany faktycznie uwzględniają wszystkie etapy cyklu projektowania polityki publicznej (np. czy w ogóle przewidziano monitoring i ewaluację, a jeśli już, to jak bardzo szczegółowe i do jakich dalszych działań mają prowadzić) oraz w jakim stopniu związane z nimi cele i propozycje działań są zgodne z regułami planowania SMART (skonkretyzowane, mierzalne, osiągalne, istotne i określone w czasie). Po drugie, spojrzenie na te dokumenty z różnych punktów widzenia może umożliwić rozpoznanie dotychczasowych i potencjalnych szczególnych obszarów zainteresowania decydentów i menedżerów publicznych. Po trzecie, możliwe jest także podjęcie prób rozpoznania, jakie grupy interesu i interesariusze są przede wszystkim brani pod uwagę jako beneficjenci, zleceniobiorcy/kontraktorzy i/lub partnerzy wdrażający te dokumenty. Po czwarte, przedstawione ujęcia mogą również pozwolić na rozpoznanie stopnia, w jakim polityka publiczna wobec starzenia się ludności w Polsce ma charakter reaktywny i interwencyjny, tzn. koncentruje się na bieżących potrzebach osób starszych, i jak dalece jest antycypacyjna i prewencyjna, tzn. pozwala na tworzenie pozytywnego wizerunku starości oraz lepszych warunków do życia kolejnym starzejącym się pokoleniom.

Po piąte, wielopoziomowa specyfika przedstawionych podejść teoretycznych pozwala na podejmowanie badań mających na celu poznanie mocnych i słabych stron, szans oraz zagrożeń na poszczególnych poziomach wdrażania polityki publicznej wobec starzenia się – od jednostek poprzez grupy i zbiorowości po instytucje i systemy (i *vice versa*). Po szóste, możliwe jest rozpoznanie spójności postulatów i rozwiązań zgłaszanych na odmiennych poziomach polityki publicznej. Zasadna jest tu nie tylko identyfikacja punktów wspólnych i rozbieżności w dokumentach z różnych poziomów, ale także w praktyce ich wdrażania. Możliwe jest bowiem, że priorytety zidentyfikowane w dokumentach rządowych nie przekładają się na rozwiązania na poziomie regionalnym i lokalnym bądź też znacząco się różnią horyzontem czasowym, co może ograniczać występowanie efektów synergii. Po siódme, istotne jest rozpoznanie form i zakresu innowacji społecznych w polityce publicznej wobec starzenia się populacji na poszczególnych jej poziomach, a tym samym rozpoznanie mechanizmów wyłaniania się zmian systemowych, które niekoniecznie są szeroko wspierane przez główny nurt polityki publicznej (w Polsce może być to np. ruch Uniwersytetów Trzeciego Wieku oraz NGO i podmioty gospodarki społecznej zrzeszające osoby starsze oraz grupy międzypokoleniowe). Po ósme, pomimo szerokiego

zainteresowania zarówno w krajowych dokumentach, jak i w literaturze naukowej wybranymi ideami polityki publicznej (jak np. aktywne starzenie się promowane szczególnie przez agencje Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Unii Europejskiej) dotychczas brakuje prób systematycznej oceny, na ile przyjęte już modele polityki publicznej faktycznie oparte są na tych koncepcjach i przyczyniają się do ich realizacji w praktyce, a na ile posługują się tylko nimi jako fasadami i sloganami.

Bibliografia

- Błądowski, P. (2002). *Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starych*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej.
- Błądowski, P. (2012). Polityka wobec osób starych – cele i zasady. *Studia BAS* 2(30): 201–216.
- Bovaird, T., Loeffler, E. (2013). We're All in This Together: Harnessing User and Community Co-production of Public Outcomes. www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/government-society/inlogov/publications/chapter-4-bovaird-loeffler.pdf, dostęp 30.10.2018.
- Coole, D. (2011). Reconstructing the Elderly: A Critical Analysis of Pensions and Population Policies in an Era of Demographic Ageing. *Contemporary Political Theory* 11(1): 41–67.
- Dye, T.R. (2008). *Understanding Public Policy*. Upper Saddle River, NJ: Pearson; Prentice Hall.
- Ervik, R., Lindén, T.S. (2013). The Making of Ageing Policy: Framing, Conceptual Ambiguities and National Policy Developments, w: R. Ervik, T.S. Lindén (red.), *The Making of Ageing Policy: Theory and Practice in Europe*. Cheltenham, Northampton, MA: Edward Elgar: 257–277.
- Estes, C.L. (2001). *Social Policy and Aging: A Critical Perspective*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- GAROP (2018). The Global Alliance for the Rights of Older People. www.rightsofolderpeople.org, dostęp 30.10.2018.
- Henslin, J.M. (2011). *Social Problems: A Down-to-Earth Approach* (10th ed). Boston, MA: Pearson Education.
- Howlett, M., Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto, ON, New York: Oxford University Press.
- Kail, B.L., Quadagno, J., Keene, J.R. (2009). The Political Economy Perspective of Aging, w: V.L. Bengtson (red.), *Handbook of Theories of Aging*. New York: Springer Publishing: 555–571.
- Karwat, M. (2010). Polityczność i upolitycznienie. Metodologiczne ramy analizy. *Studia Polilogiczne* 17, 63–88.
- Kelly, C., Marshall, V.W. (2007). Politics of Aging, w: J.E. Birren (red.), *Encyclopedia of Gerontology*. Oxford: Academic Press: 370–379.
- Klimczuk, A. (2012). *Kapitał społeczny ludzi starych na przykładzie mieszkańców miasta Białystok*. Lublin: Wiedza i Edukacja.

- Klimczuk, A. (2013a). Solidarność pokoleń w perspektywie strategicznej państwa, w: Kubów, A., Szczepaniak-Sienniak, J. (red.), *Polityka rodzinna a polityka rynku pracy w kontekście zmian demograficznych*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu: 190–205.
- Klimczuk, A. (2013b). Srebrna gospodarka w dokumentach strategicznych państwa, w: Osiński, J., Pachocka, M. (red.), *Zmieniający się świat. Perspektywa demograficzna, społeczna i gospodarcza*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej: 461–472.
- Klimczuk, A. (2015a). *Economic Foundations for Creative Ageing Policy, Volume I: Context and Considerations*. New York, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Klimczuk, A. (2015b). Modele wielosektorowej polityki społecznej wobec ludzi starych i starości w kontekście zmiany technologicznej. *Zarządzanie Publiczne* 2(32): 41–53.
- Klimczuk, A. (2015c). Public Policy: Ethics, w: Wright, J.D. (red.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Oxford: Elsevier: 580–585.
- Klimczuk, A. (2016). Comparative Analysis of National and Regional Models of the Silver Economy in the European Union. *International Journal of Ageing and Later Life* 10(2): 31–59.
- Klimczuk, A. (2017). *Economic Foundations for Creative Ageing Policy, Volume II: Putting Theory into Practice*. New York, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kümpers, S.N.S. (2005). *Steering Integrated Care in England and the Netherlands: The Case of Dementia Care: A Neo-institutionalist Comparative Study*. Maastricht: University of Maastricht.
- Komisja Ekspertów ds. Osób Starszych przy Rzeczniku Praw Obywatelskich, Analiza rządowego programu „Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo. Uczestnictwo. Solidarność”, wnioski z dyskusji, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/analiza-rz%C4%85dowego-programu-polityka-spo%C5%82eczna-wobec-os%C3%B3b-starszych-2030-bezpiecze%C5%84stwo-uczestnictwo>
- Lasswell, H.D. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park: Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland.
- MPiPS (2012). *Krajowy Plan Działania na rzecz Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej 2012 w Polsce*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- MPiPS (2013). *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Nicholls, A., Murdock, A. (2012). The Nature of Social Innovation, w: A. Nicholls, A. Murdock (red.), *Social Innovation: Blurring Boundaries to Reconfigure Markets*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan: 1–30.
- OECD (2009). *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*. Paris: OECD.
- Ozanne, E. (1997). Ageing Citizens, the State and Social Policy, w: Borowski, A., Encel, S., Ozanne, E., (red.), *Ageing and Social Policy in Australia*. Cambridge UK, New York: Cambridge University Press: 233–248.
- Rowland, D.T. (2012). *Population Aging: The Transformation of Societies*. Dordrecht, New York: Springer.

- Rysz-Kowalczyk, B., Szatur-Jaworska, B. (2004). Polityka społeczna wobec cyklu życia. Faza starości, w: Kowaleski, J.T., Szukalski, P. (red.), *Nasze starzejące się społeczeństwo: Nadzieje i zagrożenia*. Łódź: Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego: 229–239.
- Schlett, A. (2011). Population Ageing and the Tragedy of the Pension Commons. *Ekonomika* 90(3): 58–72.
- Siodmok, A. (2014). Tools for Insight: Design Research for Policymaking, w: Bason, C. (red.), *Design for Policy*. Burlington, VT: Ashgate: 191–200.
- Smith, K.B., Larimer, C. (2009). *The Public Policy Theory Primer*. New York: Westview Press.
- Spicker, P. (2008). *Social Policy: Themes and Approaches*. Bristol: Policy Press.
- Spicker, P. (2014a). *Polityka społeczna – praktyka*. Warszawa: Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.
- Spicker, P. (2014b). *Polityka społeczna – teoria*. Warszawa: Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.
- Sroka, J., Herbut, R., Sula, P. (2004). *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Raport z badań*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Szatur-Jaworska, B. (2006). Dwa aspekty polityki społecznej – polityka wobec ludzi starych i polityka wobec starości, w: Szatur-Jaworska, B., Błędowski, P., Dziegielewska, M. (red.), *Podstawy gerontologii społecznej*. Warszawa: ASPRA-JR: 291–294.
- Szatur-Jaworska, B. (2016a). Polityka społeczna wobec starzenia się ludności – propozycja konceptualizacji pojęcia. *Studia Oeconomica Posnaniensia* 4(9): 7–27.
- Szatur-Jaworska, B. (2016b). *Polska polityka społeczna wobec starzenia się ludności w latach 1971–2013*. Warszawa: Elipsa.
- Trafiałek, E. (2016). *Innowacyjna polityka senioralna XXI wieku: Między ageizmem, bezpieczeństwem socjalnym i active ageing*. Toruń: Wyd. Adam Marszałek.
- UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) (2009). Mainstreaming Ageing, *UNECE Policy Brief on Ageing* 1: 1–12.
- UNCRPD (2018). *The Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol (A/RES/61/106)*, 13 December 2006.
- UNOEWSGA (2018). United Nations Open-ended Working Group on Strengthening the Protection of the Human Rights of Older Persons. <http://social.un.org/ageing-working-group/>, dostęp 30.10.2018.
- Vowe, G. (2008). Politics, policy, polity, w: Kaid, L.L., Holtz-Bacha, C. (red.), *Encyclopedia of Political Communication*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications: I, 620–621.
- Wacker, R.R., Roberto, K.A. (2014). *Community Resources for Older Adults: Programs and Services in an Era of Change*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Walker, A., Foster, L. (red.). (2014). *The Political Economy of Ageing and Later Life: Critical Perspectives*. Cheltenham: Edward Elgar.
- WHO (World Health Organisation) (2004). *A Glossary of Terms for Community Health Care and Services for Older Persons*. Kobe, Japan: World Health Organization.
- WHO (World Health Organisation) (2014). Definition of an Older or Elderly Person, www.who.int/healthinfo/survey/ageingdefnolder/en/index.html, dostęp 05.06.2014.
- Woźniak, Z. (2016). *Starość: Bilans – zadanie – wyzwanie*. Poznań: Wyd. UAM.